

## LEÇON 1

# LA MUTATION DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE REMET-ELLE EN CAUSE LE MODÈLE SOCIAL FRANÇAIS ?

- I. **Construit dans une période de croissance économique soutenue, le système social français, porteur d'objectifs ambitieux, est inmanquablement coûteux**
- II. **L'entrée dans des temps économiques perturbés oblige à faire évoluer le modèle français, le défi consistant à l'adapter sans revenir sur son esprit**

À la suite de l'arrivée au pouvoir du Président Sarkozy, en 2007, Denis Kessler, économiste et dirigeant d'entreprise, déclarait que le Gouvernement devait chercher à «*défaire méthodiquement le programme du Conseil national de la résistance*».

En raison de son caractère provocateur, la diatribe a suscité de nombreuses critiques. L'ancien vice-président du MEDEF ne faisait toutefois là que formuler de manière outrancière une pensée partagée par d'autres représentants du courant libéral, pour lesquels le système social français, devenu insoutenable sur le plan financier, serait par ailleurs responsable de la faiblesse de la croissance française.

Si le caractère excessif du propos a contribué à la disqualifier, la question à laquelle il renvoie n'est, plus largement, pas totalement incongrue : les profondes mutations auxquelles est confrontée l'économie française peuvent légitimement amener à s'interroger sur une éventuelle obsolescence du modèle français.

Construit dans une période de croissance économique soutenue, le modèle social français, porteur d'objectifs ambitieux, est inmanquablement coûteux (I.). L'entrée dans des temps économiques perturbés oblige ainsi à faire évoluer ce modèle, le défi consistant à l'adapter sans le déstabiliser (II.).

# **I. Construit dans une période de croissance économique soutenue, le système social français, porteur d'objectifs ambitieux, est immanquablement coûteux**

## **A. Le système social français, conçu au sortir de la Seconde Guerre mondiale, s'est progressivement construit dans un contexte de relative prospérité**

### **1. Un modèle original qui vise à garantir à tous « la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs »**

Les bases du « modèle social » français sont pour l'essentiel définies dans deux textes fondateurs, élaborés à la fin du second conflit mondial.

Le premier de ces textes est le programme du Conseil national de la résistance (CNR), cible de M. Kessler, et intitulé « Les jours heureux ». Publié pour la première fois le 24 mars 1944, il mentionne, parmi les « *mesures à appliquer dès la libération du territoire* » sur le plan social, « *le droit au travail et le droit au repos* », « *la garantie d'un niveau de salaire et de traitement qui assure à chaque travailleur à sa famille la sécurité, la dignité et la possibilité d'une vie pleinement humaine* », « *la reconstitution [...] d'un syndicalisme indépendant* », « *un plan complet de sécurité sociale* », « *la sécurité de l'emploi, la réglementation des conditions d'embauchage et de licenciement* » ou encore « *une retraite permettant aux vieux travailleurs de finir dignement leurs jours* ».

Reprenant l'esprit de ce programme, le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 – qui fait aujourd'hui partie du bloc de constitutionnalité – donne une existence juridique aux mêmes principes, orientant par là même l'action du législateur en matière sociale. L'article 11 du préambule dispose en particulier que la République « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la*

*protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ».

### **2. Un système social progressivement renforcé, dans un contexte de prospérité relative**

C'est donc dans le cadre fixé par ces textes fondamentaux que le modèle social français a été construit, et progressivement renforcé.

La mise en place du régime général de sécurité sociale, au travers des ordonnances des 4 et 19 octobre 1945, représente une étape majeure. La création des comités d'entreprises, par l'ordonnance du 22 février 1945, ou l'instauration du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) – qui deviendra en 1970 le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) –, au travers de la loi du 11 février 1950, viennent compléter le dispositif.

Le système social français n'a toutefois pas été établi en un jour ; il résulte plutôt d'une succession de mesures renforçant le niveau de protection dont bénéficient les Français. La phase de prospérité économique qui a succédé à la Seconde Guerre mondiale – les fameuses « Trente glorieuses » – était propice à l'octroi de nouveaux droits : les négociations sociales tendaient vers un cadre légal plus généreux, dans une logique de redistribution des dividendes de la croissance.

Ainsi le système de retraites, considéré comme l'un des piliers du modèle, a-t-il été élaboré de façon progressive, ne procurant un niveau de vie satisfaisant aux pensionnés qu'au début des années 1980 (cf. leçon 25).

## **B. Le modèle social français, du fait de l'ambition de ses objectifs fondateurs, est inmanquablement coûteux**

### **1. Le choix de privilégier une économie de marché régulée implique que la maximisation du niveau de croissance ne constitue pas l'unique objectif des pouvoirs publics**

La volonté de faire primer un objectif de bien-être social sur celui de maximisation du taux de croissance, et de ne pas laisser le seul marché réguler les comportements individuels a naturellement un coût sur le terrain économique.

D'une part, l'existence d'un système de protection sociale à vocation universaliste crée un important besoin de ressources : les dépenses de protection sociale représentaient 33,6 % du PIB français en 2011 (29,1 % en moyenne dans l'UE28). L'orientation retenue en France, consistant à faire reposer une part majoritaire du financement du régime général de la sécurité sociale sur les cotisations, est à l'origine d'un important « coin fiscal-social » qui perturbe l'équilibre entre l'offre et demande. Le fonctionnement du marché du travail peut par conséquent, d'un point de vue strictement économique, être considéré comme sous-optimal.

D'autre part, les mesures juridiques de protection dont bénéficient les travailleurs (salaire minimum, encadrement des licenciements par exemple), qui sont autant de facteur de rigidité, peuvent être de nature à rendre le système économique moins compétitif.

### **2. L'amélioration du niveau de bien-être des bénéficiaires du modèle social est intrinsèquement créatrice de dépenses supplémentaires**

Dans une certaine mesure, l'amélioration des conditions de vie, qui est une conséquence indirecte de l'efficacité du modèle social, est par ailleurs en elle-même génératrice de surcoûts.

Il en va singulièrement ainsi de l'allongement de l'espérance de vie – 85 ans pour les femmes et

78,7 ans pour les hommes fin 2013, contre 65,2 ans pour les femmes et 59,9 ans pour les hommes en 1946 –, qui a plutôt un impact négatif sur les comptes de la sécurité sociale (cf. leçon 2). C'est en particulier le cas pour l'assurance vieillesse, car la diminution du ratio actifs/retraités fragilise le régime par répartition, et en matière d'assurance maladie.

De la même façon, l'amélioration des prestations offertes aux bénéficiaires du régime est génératrice de surcoûts : dans le domaine de la santé, notamment, le développement de techniques médicales et de produits pharmaceutiques nouveaux permet de guérir, ou *a minima* de traiter, des pathologies jadis incurables; ces progrès occasionnent néanmoins des dépenses, les traitements les plus avancés étant généralement coûteux.

Ainsi, la dégradation des conditions économiques vient s'ajouter aux facteurs de déséquilibre internes au système.

## **II. L'entrée dans des temps économiques perturbés oblige à faire évoluer le modèle français, le défi consistant à l'adapter sans revenir sur son esprit**

Depuis la fin du xx<sup>e</sup> siècle, le contexte dans lequel évolue l'économie française – et plus largement les économies de la plupart des pays occidentaux – a été modifié en profondeur : les épisodes de « crise », depuis les deux chocs pétroliers des années 1970, se succèdent à intervalles réguliers; surtout, le phénomène de mondialisation, conjugué à l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène économique mondiale, diminue fortement les marges de manœuvre des pouvoirs publics. Alors que la modification du contexte économique menace l'équilibre du modèle social français, le défi consiste à définir de nouveaux principes directeurs, susceptibles d'assurer un niveau de protection satisfaisant malgré l'atonie chronique de la croissance.

## **A. La modification du contexte économique menace l'équilibre du modèle social français**

### **1. Les comptes sociaux sont très vulnérables à la dégradation de la situation économique**

L'équilibre des comptes sociaux est largement dépendant de la croissance (cf. «pour gagner des points»). Dans ce contexte, la diminution du taux de croissance moyen constatée depuis le début des années 1980, et qui s'est renforcée depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle (cf. «repères»), a un impact très négatif sur leur situation.

Il est ainsi préoccupant de constater que le régime général de la sécurité sociale a toujours été déficitaire depuis 2002, le rythme de progression des dépenses étant en moyenne supérieur à celui des recettes. L'assurance chômage est de la même façon directement touchée par cette évolution, la diminution du taux de croissance entraînant mécaniquement une augmentation du taux de chômage.

### **2. Face à l'intensification de la concurrence internationale, la tentation de revenir sur les protections accordées aux travailleurs**

Dans le même temps, le mouvement de mondialisation provoque un renforcement de la concurrence internationale, via deux vecteurs distincts : d'une part, les entreprises peuvent plus aisément délocaliser une partie de leur production, et la caractéristique plus ou moins contraignante de la réglementation sociale est prise en considération, comme le coût du travail, dans les arbitrages qu'elles effectuent; d'autre part, les facilités offertes par le cadre juridique européen en ce qui concerne le détachement de travailleurs est également de nature à favoriser la *dumping social*, même si un socle de dispositions issues du code du travail français s'applique à l'ensemble des travailleurs, quel que soit le lieu d'implantations des sociétés qui les emploient (salaire minimum en particulier). Cette évolution incite à systématiser les analyses comparatives

des différentes législations nationales, et tend par voie de conséquence à susciter une remise en cause du modèle français, réputé moins souple que les autres.

La période récente a ainsi été marquée par l'émergence d'un mouvement de contestation du droit social français, dans le cadre duquel le code du travail national fait en particulier l'objet de critiques nourries. En janvier 2004, une commission présidée par le DRH du groupe Renault, Michel de Virville, proposait de rendre le code du travail «plus efficace», c'est-à-dire de simplifier les règles applicables et de desserrer le niveau de contrainte imposé aux entreprises; de nombreuses propositions de ce rapport ont depuis été reprises (plus grande place faite à la négociation collective, mesure de l'audience des organisations syndicales, développement des ruptures négociées notamment).

Des attaques plus virulentes ont par la suite été formulées, notamment contre les mesures entourant le licenciement, ou encore contre les procédures et instances sur lesquelles repose le dialogue social, enfin contre les règles encadrant le temps de travail et les politiques de rémunérations, jugées trop rigides.

L'éclatement de la crise des subprimes, en 2008, qui a eu des répercussions sur l'ensemble des pays développés, a toutefois rendu ces critiques radicales moins audibles. Face au choc sans précédent auquel les sociétés occidentales ont été confrontées, les capacités de résilience associées au modèle français ont fait la preuve de leur utilité, dans la mesure où la dégradation brutale de la situation économique a eu sur les individus des effets moins dévastateurs que ceux constatés dans d'autres pays, par exemple en Espagne.

Il est ainsi révélateur que le Président Sarkozy, qui s'était montré au cours de la campagne électorale précédant l'élection présidentielle de 2007 très critique à l'encontre du système social français – décrit comme trop coûteux et peu efficace sur le plan économique – se soit fait, après le déclenchement de la crise,

un des principaux défenseurs de l'interventionnisme étatique et de la singularité du modèle français. Si la nécessité de préserver ce modèle semble donc aujourd'hui faire consensus, il n'en demeure pas moins nécessaire de le faire évoluer, afin de garantir sa viabilité.

## **B. La difficile définition de nouveaux principes directeurs, susceptibles d'assurer un niveau de protection satisfaisant malgré l'atonie chronique de la croissance**

Tout l'enjeu consiste en réalité pour les pouvoirs publics à adapter le système social français sans pour autant lui faire perdre son âme, sans revenir sur son esprit auquel une large majorité de la population est attachée. Le premier impératif est d'assurer la stabilité financière du système social, le modèle français devant par ailleurs être adapté aux nouvelles réalités économiques.

### **1. Un impératif : assurer la stabilité financière du système social**

Une des principales menaces auxquelles est exposé le système social français résidant dans sa fragilité financière et son caractère structurellement déficitaire, son équilibre budgétaire constitue un objectif prioritaire pour les pouvoirs publics (cf. leçon 20).

La majorité des réformes menées au cours des dernières décennies, et singulièrement celles qui ont concerné les systèmes de santé et de retraite, ont ainsi visé, dans un premier temps, à freiner la progression des dépenses : instauration d'un objectif national de dépenses d'assurance maladie, remboursements, structuration du parcours de soins dans le domaine de la santé ; recul de l'âge légal de départ en retraite. Il s'est agi également de trouver de nouvelles ressources, à travers notamment la création de la contribution sociale généralisée et l'augmentation progressive de son taux, ou encore l'introduction de la contribution pour le remboursement de la dette sociale. S'agissant de ce dernier aspect, la

recherche de nouvelles sources de financement s'est faite aussi dans le souci de ne pas augmenter trop significativement le coût du travail, même s'il est difficile de concilier recettes nouvelles et baisse du coût du travail.

Plusieurs mesures ont par ailleurs été prises au cours de la période récente pour renforcer l'équité des circuits de financement : hausse du taux global des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine ; création, en 2005, d'une contribution additionnelle à la contribution sociale de solidarité des sociétés au titre de la participation au redressement financier de l'assurance maladie – dont le Premier ministre a toutefois annoncé la suppression en avril 2014 – par exemple.

En parallèle, il devient en outre indispensable de concentrer les dispositifs d'intervention sociale sur ceux qui en ont le plus besoin, et d'éviter les effets d'aubaine. Le débat récurrent autour de la mise sous condition de ressources de l'intégralité des allocations familiales fait écho à cet objectif.

Enfin, les dispositifs les moins efficaces doivent être reconfigurés. Le champ de la formation professionnelle, qui représente plus de 30 milliards d'euros de dépenses, constitue dans cette optique un terrain d'action privilégié (cf. leçon 19).

### **2. Une nécessaire adaptation aux nouvelles réalités économiques**

S'agissant du marché du travail, des adaptations sont également indispensables.

Alors que la reconversion de certains secteurs de l'économie française doit être accompagnée, et le développement des entreprises œuvrant dans des domaines plus porteurs encouragé, il s'agit de rendre plus aisées les reconversions professionnelles. Au-delà des débats idéologiques qui entourent cette question sensible, l'introduction de marges de flexibilité est incontournable, toute la difficulté consistant à substituer des dispositifs protégeant les personnes à ceux protégeant les emplois. Différentes évolutions

récentes s'inscrivent dans cette logique : facilitation des ruptures conventionnelles du contrat de travail (2008), ou encore introduction des accords de maintien dans l'emploi et sécurisation des procédures de licenciements collectifs pour motif économique (2013).

Les leçons de l'internationalisation des économies, qui a pour effet de rendre moins efficaces, voire contre-productives, les normes strictement nationales, doivent aussi être tirées. Dans

cette perspective, la défense du système français passe par sa promotion, d'abord à l'échelle européenne, et ensuite au niveau mondial. Le renforcement du droit social européen, d'une part, et du rôle joué par l'Organisation internationale du travail, d'autre part, est à ce titre essentiel.

Ce n'est qu'à ce prix que les principes sociaux issus de la résistance, dont la France tire une partie de son prestige, pourront continuer à faire sa réputation.

## ■ ■ ■ REPÈRES

### Évolution du taux de croissance annuel depuis 1950

- Le taux annuel de croissance du PIB en France, élevé pendant la période des « Trente glorieuses », pendant laquelle a pour l'essentiel été construit le modèle social français, a été sensiblement moins fort au cours des décennies suivantes.
- Maintenu aux alentours de 5 % pendant la période 1950-1970, le taux moyen de croissance a suivi ensuite une tendance baissière. Depuis le début du <sup>xxi</sup><sup>e</sup> siècle, le taux annuel de croissance peine à dépasser les 2 %.
- Il est ainsi indispensable d'adapter le modèle français à un contexte de faible croissance structurelle.

Décennie	Taux de croissance moyen
1950-1959	4,7 %
1960-1969	5,7 %
1970-1979	3,7 %
1980-1989	2,4 %
1990-1999	2,0 %
2000-2009	1,1 %

Source : Insee, comptes nationaux, base 2005.

## ■ ■ ■ POUR GAGNER DES POINTS

### Les conséquences d'une dégradation du taux de croissance pour les comptes sociaux

L'essentiel du financement des régimes sociaux reposant sur les cotisations prélevées sur les salaires, le niveau de croissance a un impact direct sur les ressources de ces comptes. Il influe évidemment aussi sur les dépenses de ces régimes, le besoin de prestations étant plus élevé en période de difficulté économique.

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a par exemple mesuré en 2011 qu'une diminution du taux de croissance potentielle en 2050 de 1,9 % à 1,6 %, pour un même niveau du taux de chômage (4,5 %) et à perspectives démographiques constantes, ferait passer le déficit annuel des principaux régimes de retraite de 72 à 103 Md€ de 2008 à cet horizon, soit de 1,7 à 2,6 points de PIB.

Une dégradation de la situation économique emporte un effet « ciseaux », la diminution des ressources s'accompagnant d'une augmentation des dépenses. Cet effet est particulièrement marqué pour le régime d'assurance chômage.

La prévision de croissance constituant un déterminant essentiel de l'équilibre des régimes de sécurité sociale, la fixation du chiffre retenu pour élaborer chaque loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) revêt par ailleurs une importance cruciale, et occasionne souvent des débats nourris.

## LEÇON 2

# LES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES, MENACE OU OPPORTUNITÉ POUR LA FRANCE ?

- I. Grâce à une natalité soutenue, la France peut compter à long terme sur une évolution démographique favorable à sa croissance; elle devra néanmoins faire face aux défis d'une population vieillissante
- II. Les évolutions démographiques de la France sont toutefois porteuses de défis, en matière d'égalité des territoires, mais aussi et surtout d'activité des jeunes et des seniors

Dans une étude publiée en 2008 et intitulée *Les changements démographiques : défi ou opportunité?*, Eurostat, la direction statistique de la Commission européenne, soulevait avec une certaine angoisse une question déterminante pour l'avenir de l'Europe : «*comment inverser la tendance au déclin démographique ou comment la société peut-elle gérer les conséquences d'une population vieillissante tout en offrant des perspectives aux plus jeunes ?*».

L'observation des évolutions démographiques du Vieux continent – qui n'a peut-être jamais aussi bien mérité son nom – interroge plus largement sur le devenir de nos sociétés : l'allongement continu de la durée de vie, l'accroissement des effectifs des générations âgées de plus de 60 ans et surtout la faible natalité persistante des Européens font que les sociétés connaissent d'importants changements : les structures familiales se réforment, le nombre de travailleurs vieillissants augmente, celui des personnes âgées

également, etc. En outre, les transitions entre les différents âges de la vie sont devenues plus complexes, en particulier pour les jeunes, qui franchissent plus tard certaines étapes (fin des études, accès à l'emploi, premier enfant).

Dans ce contexte, et en se concentrant sur le cas français, sans exclure quelques comparaisons internationales, les évolutions démographiques sont-elles une menace ou une opportunité pour notre pays? La France, de fait, peut se targuer de disposer d'une natalité dynamique, bien singulière en Europe; ce qui ne l'exonère pas d'une réflexion d'ensemble sur le vieillissement constaté de sa population (I). Mais les évolutions démographiques portent en elles des défis qui ne sont pas seulement *dans le temps* mais aussi *dans l'espace* et dans la cohésion d'ensemble de la société : dans ce cadre, c'est aussi à l'égalité des territoires et à l'égalité des âges au sein de la population active qu'il faut veiller (II).